

Constanța MĂTUȘESCU

DREPT INSTITUȚIONAL AL UNIUNII EUROPENE

Curs universitar

Constanța MĂTUȘESCU

DREPT INSTITUȚIONAL AL UNIUNII EUROPENE

Curs universitar



Copyright © 2013 **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nici o parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
MĂTUȘESCU, CONSTANȚA

Drept instituțional al Uniunii Europene / Constanța
Mătușescu. - București : Pro Universitaria, 2013

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-588-4

341.217(4) UE(075.8)

Lista principalelor abrevieri

AELS	Asociația Europeană a Liberului Schimb
alin.	alineatul
art.	articolul
AUE	Actul Unic European
BCE	Banca Centrală Europeană
BEI	Banca Europeană de Investiții
CE	Comunitatea Europeană
CECO	Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului
CoR	Comitetul Regiunilor
CES	Comitetul Economic și Social (european)
CEDO	Convenția Europeană a Drepturilor Omului
CEEA	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
CEE	Comunitatea Economică Europeană
CJCE	Curtea de Justiție a Comunităților Europene
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
COREPER	Comitetul reprezentanților permanenți
DG	Direcția Generală (din cadrul Comisiei)
JAI	Justiție și Afaceri Interne
JOCE	Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (seria L” – Legislație, seria „C” – Comunicări și Informații)
JOUE	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (seria L” – Legislație, seria „C” – Comunicări și Informații)
lit.	litera
M. Of.	Monitorul Oficial al României, Partea I
n.n.	nota noastră
op. cit.	operă citată
p./pp.	pagina/paginile
par.	paragraful
pct.	punctul
PE	Parlamentul European
PESC	Politica Externă și de Securitate Comună
Rec.	Recueil (Culegerea de jurisprudență a Curții de Justiție a Comunităților Europene și a Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene, ediția în limba franceză; din anul 1989, partea I – hotărârile CJCE, partea a II-a – hotărârile TPI)

Rep.	Repertoriul jurisprudenței Curții de Justiție a Comunităților Europene și a Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene (ediția în limba română, începând cu anul 2007; partea I-hotărârile CJCE; partea a II-a - hotărârile TPI)
RRDC/RRDE	Revista română de drept comunitar/european
SEBC	Sistemul European al Băncilor Centrale
SEE	Spațiul Economic European
TCE	Tratatul privind Comunitatea Europeană (după Maastricht)
TCECO	Tratatul privind Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului
TCEE	Tratatul privind Comunitatea Economică Europeană
TFP	Tribunalul Funcției Publice a Uniunii Europene
TFUE	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (Tratatul de la Lisabona)
TPI	Tribunalul de Primă Instanță
TSCG	Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii economice și monetare
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană
UE	Uniunea Europeană
UEM	Uniunea Economică și Monetară
UEO	Uniunea Europei Occidentale
urm.	următoarele

Capitolul I

EVOLUȚIA INTEGRĂRII EUROPENE. PRINCIPALELE ETAPE

Rezumat

Imaginată de-a lungul secolelor de mari gânditori, filosofi și anumiți oameni politici, integrarea europeană a fost transpusă în proiecte concrete la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial, într-o Europă aproape complet ruinată ca urmare a conflictului prin care tocmai trecuse, împărțită în două de Războiul Rece și acordurile de la Yalta.

Construcția europeană a început odată cu crearea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului (CECO), prin Tratatul de la Paris, din 1951, prin care șase state europene (Franța, Republica Federală Germană, Italia, Belgia, Olanda și Luxemburg) au acceptat să pună în comun o parte din suveranitatea lor națională prin intermediul unei organizații independente. Ulterior, tratatele de la Roma au instituit Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (CEEa sau Euratom) și Comunitatea Economică Europeană (CEE). Având o vocație mai generală (chiar dacă limitată la aspecte economice), aceasta din urmă este cea mai importantă dintre cele trei comunități, reprezentând principala structură de integrare europeană. Începând cu Tratatul de la Maastricht din 1992, cele trei Comunități sunt regrupate în cadrul Uniunii Europene, devenind pilonul esențial al acesteia, alături de Politica externă și de securitate comună (Pilonul II) și Cooperarea în materie de justiție și afaceri interne (Pilonul III). Tratatul ulterior de la Amsterdam și Nisa au adus o serie de modificări care au vizat extinderea și consolidarea competențelor Uniunii și îmbunătățirea funcționării cadrului său instituțional, în principal din perspectiva aderării unui număr important de state. După un proiect ambițios de reformare profundă a Uniunii Europene, concretizat în semnarea, în 2004, a Tratatului instituind o Constituție pentru Europa, eșuat însă ca urmare a rezultatului negativ al referendumurilor organizate în Franța și Olanda pentru ratificarea tratatului, la 13 decembrie 2007 este semnat la Lisabona un nou tratat modificator. Prin Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, Uniunea Europeană este reorganizată și dotată cu personalitate juridică.

Secțiunea 1 | NECESITATEA UNIFICĂRII REGIONALE

§1. Lunga gestație a ideii de unitate a Europei

Unificarea Europei este o operă în primul rând politică, care are la bază îndelungate tradiții intelectuale, morale, spirituale, rezultat al mai multor secole de pregătire ideologică în spiritul ideii europene. „Construcția Europei, sau reconstrucția sa, a fost pregătită de istorie și de idei”¹.

Cu origini antice și medievale, ideea de unitate a Europei ca soluție pentru evitarea conflictelor dintre statele continentului a fost pregătită de generații întregi de scriitori, poeți, filosofi, oameni politici². Unii dintre ei s-au limitat la a formula ideii generale despre necesitatea unității europene, în timp ce alții au elaborat veritabile proiecte, susceptibile de aplicare directă. Două au fost modalitățile preconizate de-a lungul timpului pentru realizarea unității europene: pe de o parte, *unificarea forțată*, în jurul unei puteri imperialiste, hegemonice, iar, pe de altă parte, *asocierea voluntară* a statelor europene, pe baza unui proiect convenit de comun acord, sub forma unei federații sau confederații.

Ideea europeană a fost însă multă vreme apanajul elitelor, a unor gânditori izolați, prea puțin numeroși și prea puțin influenți, iar concretizarea sa nu a fost posibilă într-o Europă dominată de idei hegemonice, naționaliste și totalitariste.

Dacă ideea europeană este veche, ea luând de-a lungul timpului forma a numeroase inițiativă și proiecte³, construcția europeană ca formă de concretizare a

¹ L. Cartou, *L'Union européenne*, 4-e edition, Dalloz, Paris, 2002, p. 1.

² A se vedea în acest sens, C. Mătușescu, *Construcția europeană. Evoluția ideii de unitate europeană*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2007.

³ *Ibidem*. Între acestea, un rol important în conturarea principiilor ce vor sta la baza construcției europene de mai târziu l-au avut proiectele promovate în perioada interbelică de către Richard Coudenhove - Kalergi (care propunea, în *Proiectul de Pact Pan-european* prezentat în cadrul Congresului de la Viena din 1926, crearea unei federații a statelor europene fondată pe *abandonul de suveranitate consimțit de statele membre*) sau Aristide Briand (care, în Memorandumul prezentat Societății Națiunilor la 1 mai 1930, avea în vedere *crearea unei legături federale între statele europene*, a unei *federații fondate pe ideea de uniune și nu de unitate*, în care să nu se aducă atingere suveranității nici uneia dintre națiunile care ar putea face parte din această asociație). Elementul comun al tuturor acestor proiecte, cel pe care se va fonda viitoarea construcție europeană, va fi ideea de solidaritate a statelor europene. A se vedea, D. Hamon, I. S. Keller, *Fondaments et etapes de la construction européenne*, PUF, Paris, 1997, p. 83 și urm.

ideilor de unitate europeană, de realizare a unei unități economice, politice și instituționale a statelor continentului european este un proces relativ recent.

Abia după cel de-al Doilea Război Mondial se poate vorbi de trecerea de la proiectele de uniune europeană la realizări efective în acest domeniu. Va trebui să vină acest conflict devastator pentru ca Europa să devină conștientă de divizarea și de neputința ei, pentru a se convinge de necesitatea organizării sale.¹

§2. Contextul european la sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial

După 1947, Europa va cunoaște un proces istoric de organizare internă, conceput ca instrument de formare a unei proprii identități, de rezolvare a secularelor ei probleme și apt să asigure o mai bună apărare a intereselor sale în lume după război². Europa va deveni primul model în istorie de asociație de state care au decis să colaboreze și să acționeze pentru un interes comun. Această asociație liber aleasă marchează o ruptură fundamentală în istoria Europei, care, timp de mai multe secole, a fost constant un câmp de bătălie între marile puteri rivalizând pentru a-și asigura hegemonia, fie că au făcut-o în numele intereselor economice, al unei ideologii religioase sau politice. Este, de asemenea, pentru prima dată în istorie când se concepe orientarea spre o *cale federală* după eșecul diverselor soluții confederale.

Modificările radicale ce se înregistrează în raporturile de forță în timpul și după cel de-al Doilea Război Mondial au făcut posibile aceste realizări³. Astfel, la sfârșitul războiului Europa era devastată, într-o stare de declin politic și economic, fărâmițată în numeroase state și divizată între două grupuri de interese: cele ale SUA, care doreau revirimentul rapid al statelor vestice și punerea bazelor unei alianțe atlantice pentru a stopa expansiunea comunismului sovietic, și interesele URSS, care dorea extinderea influenței sale și în vestul Europei. Această rivalitate dintre SUA și URSS a dat naștere la ceea ce s-a numit „Războiul Rece”, și care, timp de câteva decenii, a divizat Europa în două tabere, creând două spații regionale europene, corespunzând viziunilor strategice ale celor două super-puteri.

Pentru unitatea Europei de Vest, Războiul Rece a avut o influență pozitivă: a simplificat dezbaterile asupra viitorului său și a determinat apropierea statelor vestice.

¹ Ch. Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, 2^e ed., Ed. PUF, Paris, 1997, p. 7.

² R. M. de la Guardia, G. Perez Sanchez (coord.), *Historia de la integracion europea*, Ariel, Barcelona, 2001, p. 57.

³ Dealtfel, încă din timpul războiului se relansează interesul pentru realizarea unei viitoare unități a Europei. Susținută cu ardoare de către mișcările de rezistență, ideea unei Europe unite apare și în discursurile unor oameni politici importanți ai vremii. Astfel, avertizând asupra gravității situației și făcând apel la unitatea națiunilor occidentale, Winston Churchill arăta încă din 1946 că Europa mai poate spera să joace un rol important pe plan mondial numai dacă se unifică (pentru o expunere de ansamblu asupra poziției lui Churchill față de problematica unității europene, a se vedea N. Rose, *Churchill. O viață de rebel*, Ed. All, București, 1988).

Încercând să reconstruiască între ele o solidaritate afirmată destul de firav în perioada anterioară, însă grav afectată de război, națiunile occidentale au adus în centrul dezbaterilor lor publice *problematica integrării regionale*. Axată pe convenirea unui proiect care să susțină reconstrucția vestului Europei, aceasta avea o triplă finalitate: *reconstrucția economică, prezervarea păcii și reafirmarea rolului său în lume*.

Conștiente de necesitatea coalizării lor pentru ca, împreună, să reușească să pună pe picioare economia europeană, să pună bazele stabilității și progresului, statele Europei Occidentale au înțeles în același timp că reconstrucția lor, modernizarea și industrializarea, erau posibile numai prin asocierea cu alte state. Unitatea statelor europene era necesară, pe de altă parte, pentru a face față expansiunii sovietice, dar și pentru a contracara o întărire prea mare a influenței americane în zona europeană. Un al treilea argument în favoarea coalizării statelor europene îl constituia preocuparea de a preveni orice posibilitate ca Germania să provoace un alt război. Strategia aleasă în acest scop a fost impulsionearea dezvoltării economice a Germaniei pentru ca aceasta să reziste expansiunii comunismului, cu asigurarea unei legături puternice, a unei interdependențe economice și militare între Germania și celelalte țări vestice, astfel încât un nou război să fie imposibil de declanșat.

Într-o primă fază, unitatea europeană era gândită ca o regrupare în jurul nucleului franco-german sau în jurul Benelux-ului¹, însă treptat, mai ales în contextul evenimentelor din 1948 (lovitura de stat de la Praga, din aprilie 1948 și blocada terestră a Berlinului, din iunie 1948), guvernele Europei Occidentale se apropie din ce în ce mai mult de protectorul lor american². În fața amenințării pe care o reprezenta opoziția Est-Vest pentru Europa Occidentală, aceasta era vulnerabilă, având nevoie de asistența și protecția Statelor Unite ale Americii³.

Dacă în ceea ce privește necesitatea unificării Europei consensul era deplin în rândul statelor Vestice, nu același lucru se poate spune în ceea ce privește calea de urmat pentru realizarea acesteia. Deși vechiul sistem al naționalismelor concurente și-a dovedit limitele cu ocazia recentului conflict, ducând la scindarea ideologică a Europei, puține erau statele pregătite să renunțe la o parte a prerogativelor care reveneau în mod tradițional statului național și să accepte o

¹ Uniune vamală creată la 29 octombrie 1947 între Belgia, Olanda și Luxemburg.

² N. Păun, A. C. Păun, G. Ciceo, R. Albu-Comănescu, *Finalitatea Europei*, Editura Fundației pentru Studii Europene, Cluj Napoca, 2005, p. 192.

³ Impulsionearea construcției Europei Occidentale a fost astfel dată din exterior, de către Statele Unite ale Americii, care se erijează în „mare protector” al acestora, făcându-le să înțeleagă situația grea în care se află și beneficiile unei cooperări în vederea reconstrucției economiilor lor, iar după aceea, în condițiile Războiului Rece, necesitatea reorganizării apărării lor - Ch. Zorgbibe, *op. cit.*, p. 15.

formulă avansată de cooperare¹. Aceasta din urmă era mai degrabă apanajul elitelor intelectuale, a mediilor științifice, universitare, etc., care încercau să propună alternative la statul național, considerat principala sursă de conflict. La acest nivel exista convingerea că disparerea puterii acestuia și alocarea ei pe mai multe niveluri de autoritate, „interconectate între ele în cadrul unui stat federal multinațional”, ar fi cea mai bună cale de garantare a păcii continentale².

Ideea federalistă, deși foarte prezentă în dezbaterile politice, nu s-a impus, iar abordarea tradițională, interguvernamentală (constând într-o cooperare în care fiecare stat își păstrează suveranitatea, nu există transfer de competențe, iar decizia este luată prin consens, neavând forță juridică sau obligativitate), în pofida unor evidente neajunsuri, a oferit instrumentul pentru satisfacerea nevoii de cooperare regională într-un moment în care o altă „cale” nu era convenită.

Ideea europeană astfel cum s-a conturat ea în primii ani după război este un „*produs al circumstanțelor*”³. Ea nu vine neapărat din conștientizarea unei identități comune, ci din nevoia de a stopa comunismul sau de a gestiona ajutorul american pentru redresarea economiei europene. Unitatea europeană apare astfel ca o noțiune exclusivistă, îndreptată mai degrabă împotriva unor pericole externe, și mai puțin î-și trage seva din identificarea unui obiectiv pan-european la care toți pot adera. Denumită în doctrină „*primăvara Europei*”, această perioadă va marca concretizarea pentru prima dată a voinței europene prin instituții și principii solemn afirmate⁴.

§3. Înființarea primelor organizații europene

Imperativul legat de redresarea Europei post-conflict determină, așadar, și relansarea ideii unității europene și, în acest context, se pun bazele unor organizații europene de cooperare în domeniile economic, militar și politic.

a) *Organizații economice*. Ca organizație economică, a fost creată *Organizația Europeană de Cooperare Economică* (OECE), prin Tratatul de la Paris din 16 aprilie 1948. Înființată pentru a gestiona și distribui între statele membre⁵ ajutoarele destinate reconstrucției Europei acordate de SUA prin

¹ C. Mătușescu, *op. cit.*, p. 49.

² N. Păun, A.C. Păun, G. Ciceo, R. Albu-Comănescu, *op. cit.*, p. 205.

³ L. Cartou, ș.a., *op. cit.*, p. 39.

⁴ D. Hamon, I. S. Keller, *op. cit.*, p. 101.

⁵ Ca urmare a refuzului URSS de a accepta propunerea americană, aceasta devine o organizație a statelor occidentale. Tratatul din 1948 a fost semnat de 16 state: Austria, Belgia, Danemarca, Franța, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Luxemburg, Norvegia, Olanda, Portugalia, Marea Britanie, Suedia, Elveția și Turcia. Ulterior, în OECE sunt admise RFG (1955) și Spania (1959).